

Sentencia C-743/01

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Adscripción a la Fiscalía General

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Naturaleza de la adscripción

JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES-Conformación y presidencia

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Temporalidad

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Fijación de requisitos para cargos en Instituto de Medicina Legal

Referencia: expediente D-3335

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5, parcial, 17, parcial, 46, parcial, y 51, parcial, del Decreto 261 de 2000, "Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones".

Actor: Carlos Andrés Bolaños Arias y Oscar Augusto Agudelo Giraldo.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos de la referencia demandaron los artículos 5, parcial, 17, parcial, 46, parcial, y 51, parcial, del Decreto 261 de 2000, “Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

La demanda contra el artículo 54 del mismo Decreto fue rechazada por existir cosa juzgada, según sentencia C-1505 de 2000.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones demandadas. Se subraya lo acusado.

“Decreto 261 de 2000

“Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones

“Artículo 5. Para el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, la Fiscalía General de la Nación tiene la siguiente estructura :

“1. Estructura interna

“(…)

“2. Entidades adscritas

“2.1 Establecimiento público.

“2.1.1. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

“(…)”

“Artículo 17. Funciones. El Fiscal General de la Nación tiene la representación de la entidad

frente a las autoridades del poder público así como frente a los particulares y además de las funciones especiales otorgadas por la Constitución Política, tiene las siguientes funciones generales :

“1. (...)”

“23. Nombrar, remover y definir las situaciones administrativas del director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

“(...)”

“Artículo 46. El Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias Forenses se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, como establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.”

“Artículo 51. La junta directiva del instituto estará conformada por el Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal quien la presidirá, los Ministros de Justicia y del Derecho y Salud o sus delegados, el Procurador General de la Nación o su Delegado, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia o su delegado, el presidente de la asociación de facultades de medicina.

“Actuará como secretario de la junta el secretario general del Instituto. A la junta directiva pertenecerá el director general del Instituto quien participará con voz pero sin voto.”

III. LA DEMANDA.

Consideran los actores que el precepto demandado viola los artículos 1, 2, 29 y 113 de la Constitución Política. Las razones se resumen así.

El principio de la separación de poderes establecido en el artículo 113 de la Carta se funda en evitar la concentración, el enrarecimiento y el desbordamiento del poder. Así lo explicó la Corte en la sentencia C-218 de 1996. En la sentencia C-571 de 1997, la Corte señaló cómo este principio nutre el derecho fundamental al debido proceso, que es aplicable a todas las actuaciones, pero, en especial, en materia penal, dada su conexidad con la libertad, los principios de contradicción, el de inocencia, el de defensa, de prueba, entre otros. Por ello, dicen los demandantes, “resulta plausible el hecho de que en un Estado Social de derecho -

en el que principios como el de la separación de poderes y el derecho al debido proceso hacen parte de los fines y cometidos de dicho Estado- hacer depender administrativamente al Instituto Colombiano de Medicina legal y ciencias forenses, de la Fiscalía General de la Nación, es vulnerar los fines y cometidos, es desvirtuar la institución del Estado social de derecho y convertir los procedimientos en expresiones propias de un Estado autoritario. En el caso penal por ejemplo se perdería la poca imparcialidad que los peritos legales observan a la hora de hacer dictámenes o evaluaciones. Nótese entonces que una de las posibilidades que tenía el sindicato en materia penal para tratar de demostrar lo favorable a su causa termina convirtiéndose en un medio más de la Fiscalía para acusarlo". (folio 4)

En consecuencia, señala el actor, la adscripción del mencionado Instituto a la Fiscalía General de la Nación vulnera la Constitución en los artículos 1, 2, 29 y 113 de la Constitución.

Para los demandantes también hay violación del numeral 10 del artículo 150 de la Carta, pues, el Congreso de la República sólo puede revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley. El artículo 1º, numeral 3, de la Ley 573 de 2000, señaló que tales facultades serían para "Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial." Es evidente, entonces, la extralimitación de funciones en que incurre el Decreto 261 de 2000, pues la Ley no autoriza a adscribir el Instituto a la Fiscalía.

IV. INTERVENCIÓN.

En este proceso intervino el señor Fiscal General de la Nación para defender la constitucionalidad de las normas.

Para el señor Fiscal, el hecho de que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se haya concebido como establecimiento público adscrito a la Fiscalía no configura ningún capricho del legislador extraordinario, como lo asegura la demanda, por el contrario, esto constituye un correcto desarrollo y acatamiento de lo establecido en los artículos 27 transitorio de la Constitución y el 31 de la Ley 270 de 1996, ley estatutaria de la justicia. Por ello, esta adscripción deviene del propio constituyente y de la ley estatutaria.

Tampoco resulta cierto el hecho de que por estar el Instituto adscrito a la Fiscalía, las

pruebas o actuaciones del Instituto, en apoyo de la administración de justicia, pierdan su carácter imparcial, tal imparcialidad está establecida en la ley marco de la misma administración de justicia. Además, nada impide que quienes intervienen en un proceso penal utilicen las acciones legales para que no se violen principios como el de la contradicción, imparcialidad y valoración de la prueba judicial.

Finalmente, señala el señor Fiscal, el tema del Instituto fue ampliamente analizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1505 de 2000, en la que se declaró exequible el artículo 54 del Decreto 261 de 2000, y que no hubo extralimitación de funciones al expedir tal Decreto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2460 del 22 de febrero de 2001, solicitó a la Corte declarar constitucionales las expresiones acusadas de los artículos 5, 17, 46 y 51 del Decreto 261 de 2000, y declararse inhibida respecto de la expresión “el Presidente de la Sala Penal de al Corte Suprema de Justicia o su delegado”, del artículo 51 del mismo Decreto. Sus argumentos se resumen así:

En cuanto a la acusación sobre la extralimitación de facultades, el señor Procurador manifiesta que en la sentencia C-1546 de 2000, la Corte señaló que el Presidente de la República tenía competencia para dictar las normas acusadas, puso, también de presente que para la fecha de este concepto (22 de febrero de 2001), cursa en la Corte la demanda d-3033, que versa sobre la concesión de facultades extraordinarias para modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, proceso en el que la Procuraduría rindió concepto y solicitó declarar la exequibilidad de lo acusado, relacionado con la facultad de modificar la estructura del mencionado Instituto.

Respecto de los preceptos demandados, el señor Procurador se remitió a los conceptos expresados en la sentencia C-1505 de 2000, en la que la Corte señaló que la inscripción del Instituto a la Fiscalía General de la Nación la hizo directamente el constituyente, en el artículo 27 transitorio de la Carta. Por lo tanto, carecen de fundamento los cargos expuestos en los artículos 5 y 46 del Decreto 261. Lo mismo que el numeral 23 del artículo 17, que faculta al Fiscal para nombrar, remover y definir las situaciones administrativas del Director del Instituto. Respecto del artículo 51, en la misma sentencia C- 1505 de 2000, ya citada, se

hace referencia a la forma como está compuesta al junta directiva del Instituto, y la forma como está conformada, en cuanto hace referencia al Fiscal y al Vicefiscal.

Manifiesta el Procurador, en cuanto al mismo artículo 51, en la parte que se refiere a la expresión “el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia o su delegado”, que la Corte se inhiba de pronunciarse, por no haber un cargo de inconstitucionalidad contra tal expresión.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas legales, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Lo que se acusa.

Según los actores, los preceptos demandados, en las expresiones acusadas, violan los artículos 1, 2, 29 y 113 de la Constitución, porque al disponer el Decreto 261 de 2000, la adscripción del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a la Fiscalía General de la República, el legislador extraordinario violó el principio de la separación de poderes y el derecho al debido proceso. Consideran los demandantes que con tal adscripción, se pierde, además, la imparcialidad que los peritos legales deben observar en sus dictámenes, y se desconocen los principios de contradicción de la prueba, veracidad y probidad de la misma. También, señalan, que hubo extralimitación de facultades, pues la Ley 573 de 2000 no autorizaba para adscribir el Instituto a la Fiscalía.

Quienes intervinieron en este proceso, apoyan la constitucionalidad de las normas, con el argumento principal de que el asunto ya fue resuelto por la Corte Constitucional, en la sentencia C-1505 de 2000, en la que se declaró exequible el artículo 54 del Decreto 261, precepto que establece que el Director General del Instituto será nombrado por el Fiscal General de la Nación.

En efecto, existe el pronunciamiento de esta Corporación, en la sentencia C-1505 de 2000, que si bien no examinó, en particular, los artículos ahora demandados (5, 17, 46 y 51,

parciales), sino que declaró la exequibilidad del 54 del mismo Decreto 261 de 2000, las consideraciones de tal providencia hacen referencia al tema general objeto del presente expediente. La Corte hizo allí pronunciamientos de fondo, que indudablemente son los que corresponde ahora reiterar.

En consecuencia, se remitirá, en lo pertinente, a lo que se dijo en la sentencia citada.

Los cargos expuestos por los demandante se resumen básicamente así : a) la adscripción del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a la Fiscalía General de la Nación viola el principio de separación de poderes del Estado, establecido en los artículos 1, 2 y 113 de la Carta, y el debido proceso, artículo 29 de la Constitución; y, b) extralimitación en las facultades extraordinarias para expedir el Decreto, viola el artículo 150, numeral 10, de la Carta.

Se verá cada punto.

a) Adscripción del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a la Fiscalía General de la Nación.

Esta adscripción es de naturaleza constitucional y tiene desarrollo legal. En efecto, el artículo 27 transitorio de la Constitución se estableció, en el inciso sexto, lo siguiente : “La dirección Nacional de Medicina Legal del Ministerio de Justicia, con sus dependencias seccionales, se integrará a la Fiscalía General como establecimiento público adscrito a la misma.” (se subraya). Y tiene naturaleza legal, tal como quedó consagrado en el artículo 31 de la Ley Estatutaria de la Justicia, Ley 270 de 1996.

La Corte, en la sentencia C-1505 de 2000, explicó el sentido de tal adscripción y la forma como se armoniza con el carácter de establecimiento público que tiene el Instituto :

“3.4.2. Sin embargo, lo dicho hasta aquí no es predicable del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, pues este ente, pese a tener la denominación de establecimiento público con las características de éstos, no está adscrito a ningún organismo principal de la rama ejecutiva, entiéndase Ministerio o Departamento Administrativo, sino a uno de la rama judicial: la Fiscalía General de la Nación, por disposición expresa del Constituyente.

“La adscripción que en tal sentido hizo el Constituyente, excluye entonces a ese Instituto de

la esfera propia de la rama ejecutiva del poder público, pues, por decisión del constituyente, ese Instituto hace parte de la rama judicial, en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, como expresamente quedó establecido en el artículo 27 transitorio de la Constitución, en orden a lograr un mejor desempeño de su misión, pero bajo la coordinación del órgano que, en razón de su función principal, requiere en grado sumo de la labor técnica-científica que presta el Instituto, órgano que no es otro que la Fiscalía General de la Nación.

“La razón para que el Constituyente hubiera adoptado tal decisión salta a la vista: la función que está llamado a cumplir uno y otro ente, puesto que si a la Fiscalía General de la Nación se le asignó la labor de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes (artículo 234 de la Constitución Política) y al Instituto la de prestar auxilio y soporte técnico a la administración de justicia, en lo concerniente a medicina legal y ciencias forenses, resulta lógico que estos entes trabajen en coordinación para que el primero de ellos pueda efectuar en debida forma y con buen éxito su tarea, en aras de una adecuada y recta administración de justicia, como lo exige la Constitución.

“Bajo esta perspectiva, es claro que la adscripción que el Constituyente hizo del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses a la Fiscalía General de la Nación, determina que el control de tutela que de ésta se desprende, se predique directamente del Fiscal General de la Nación y no del Presidente de la República, sin que ello sea óbice para desconocer el carácter de establecimiento público que éste posee, puesto que lo que determina la naturaleza de éstos, no es la tutela en cabeza de la rama ejecutiva del poder público en cabeza del Presidente de la República, sino la autonomía administrativa, la personería jurídica y el patrimonio independiente para el desempeño de una función estatal. Ello explica la decisión del legislador extraordinario cuando en el artículo 163 del Decreto 2966 de 1991, determinó, por ejemplo, que la Junta Directiva del Instituto estaría presidida por el Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal, y no por un ministro, pese a tener asiento en ella los Ministros de Salud y de Justicia, y el Procurador General de la Nación, el Presidente o Vicepresidente de Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la Asociación de las Facultades de Medicina, conformación ésta que mantiene el Decreto 261 de 2000, en su artículo 51.

“3.4.3. Por último, se observa por la Corte que el artículo 31 de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de la Administración de Justicia-, dispuso que “adscrito a la Fiscalía General de la

Nación funciona el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como una entidad de derecho público, dotada de personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonial y organizado con el carácter de establecimiento público de orden nacional”, norma esta de la cual se dijo por la Corte en Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996 que “no merece reparo constitucional alguno, pues se aviene a los preceptos consagrados en el numeral 7º del artículo 150 constitucional, a través del cual al Congreso de la República se le confiere la responsabilidad de determinar la estructura de la administración nacional, en la que se incluye la creación de las entidades descentralizadas, dentro de las que se encuentran los establecimientos públicos”. (sentencia C-1505 de 2000, M.P., doctor Alfredo Beltrán Sierra)

En consecuencia, los argumentos relativos a las expresiones demandadas de los artículos 5 y 46, objeto de este proceso, en que se acusa de inconstitucional la adscripción del Instituto a la Fiscalía, no prosperan, porque tal adscripción es de naturaleza constitucional y legal, como se explicó, y la forma como se armoniza el carácter de establecimiento público con hacer parte de la Fiscalía General de la Nación, fue explicada en la sentencia, cuyos apartes se transcribieron.

Respecto de la acusación en contra del artículo 51 del mismo Decreto, sobre la violación de la Constitución porque el Fiscal o el Vicefiscal presidan la junta directiva del Instituto, tal reparo tampoco prospera, por las mismas razones que se acaban de transcribir. Además, sobre este punto en particular, recuérdese que la sentencia C-1505 citada, dijo : “Ello explica la decisión del legislador extraordinario cuando en el artículo 163 del Decreto 2966 de 1991, determinó, por ejemplo, que la Junta Directiva del Instituto estaría presidida por el Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal, y no por un ministro, pese a tener asiento en ella los Ministros de Salud y de Justicia, y el Procurador General de la Nación, el Presidente o Vicepresidente de Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la Asociación de las Facultades de Medicina, conformación ésta que mantiene el Decreto 261 de 2000, en su artículo 51.” (ibídem) (se subraya)

En conclusión, las acusaciones contra las expresiones demandadas de los artículos 5, 17, 46 y 51, no prosperan.

b) Presunta extralimitación en las facultades extraordinarias para expedir el Decreto 261 de

2000, viola el artículo 150, numeral 10, de la Carta.

En la misma sentencia C-1505 de 2000, también se estudió la acusación de la posible extralimitación de facultades para expedir el Decreto 261 de 2000. Lo pertinente del análisis que hizo la Corte en tal oportunidad, se transcribe, así :

“Analizados los tres cargos generales de la demanda, entra la Corte a analizar el contenido del artículo 54 del Decreto 261 de 2000, que se acusa de contrario a la Constitución por exceso en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, mediante la ley 573 de 2000.

“4.1. En la ley 573 de 2000, el legislador facultó al Presidente de la República, para que, en el término de los quince (15) días contados a partir de la publicación de la ley, expidiera normas con fuerza de ley, entre otras cosa para “Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo patrimonial”.

“A juicio de la Corte, el otorgamiento de tales facultades extraordinarias por el legislador al Presidente de la República, se ajusta a la Constitución, como quiera que no se trata de materias para las cuales se encuentre prohibido concederlas conforme a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política.

“(…)

“4.3. Hecha la advertencia anterior, observa la Corte que en cuanto al aspecto temporal del ejercicio de las facultades conferidas mediante la ley 573 de 2000, se tiene que el Presidente de la República expidió el decreto 261, en febrero veintidós (22) de 2000, según la publicación que del mismo se hizo en el diario oficial No. 43.903. Es decir, el Presidente de la República agotó esta facultad extraordinaria dentro del término que, para el efecto le fijó el legislador, dado que la ley de facultades fue publicada en febrero ocho (8) de 2000, según consta en el diario oficial No. 43.885, es decir, dentro de los quince (15) días conferidos. Por este aspecto, entonces, no existe reparo constitucional alguno frente al decreto 261 de 2000.

“4.4. En lo que se refiere al presunto exceso de las facultades por parte del Presidente de la

República, encuentra esta Corporación que el legislador otorgó facultades extraordinarias al Presidente en la ley 573 de 2000, para “Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial”.

“Con fundamento en estas facultades, el Presidente de la República reguló en el título IV del decreto 261 de 2000 “por medio del cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación” lo concerniente al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así: Capítulo I. De la naturaleza y funciones básicas; Capítulo II. De la estructura y funciones específicas; Capítulo III. Del régimen patrimonial. El título V el régimen administrativo, así: Capítulo I. Régimen prestacional; Capítulo II. De los niveles de cargos. Capítulo III. De la administración de personal. Título VI. Del régimen de carrera. Título VII. Del Fondo de Vivienda y Bienestar Social. Título VIII. Disposiciones varias.

“Dentro del capítulo II del Título IV, referente a la estructura y funciones específicas, se regula el aspecto atinente a los requisitos para ser Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como su designación por parte del Fiscal General de la Nación, artículo 54.

“Encuentra esta Corporación que no existe reparo alguno en la forma como el Presidente hizo uso de las facultades extraordinarias en el artículo acusado, pues entiende la Sala que cuando el legislador delegó en el Presidente de la República la facultad de “Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial”, éste fue revestido de la competencia para fijar, entre otros aspectos, los requisitos necesarios para ocupar los distintos cargos dentro del Instituto, entre ellos, el del Director General.” (Ibídem)

Bajo las consideraciones anteriores, que son aplicables en su totalidad al caso bajo estudio, son exequibles los apartes demandados de los artículos 5, parcial, 17, parcial, 46, parcial y 51, parcial, del Decreto 261 de 2000, en cuanto señalan la adscripción del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Fiscalía General de la Nación, y así se declarará.

Sobre la expresión “el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, o su delegado”, contenida en el artículo 51 del mismo Decreto 261 de 2000, la Corte se abstendrá de pronunciarse, porque los demandantes no expresaron las razones por las que tal expresión resultaría

inexequible.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero : Declarar exequibles las expresiones demandadas de los artículos 5, numeral 2.1.1., 17, numeral 23, 46 y 51, del Decreto 261 de 2000, “Por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”. En consecuencia, se declaran exequibles las siguientes expresiones : del artículo 5, numeral 2.1.1 : “Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”; del artículo 17, numeral 23, la expresión : “Nombrar, remover y definir las situaciones administrativas del Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses”; del artículo 46, la expresión : “se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación”; y, del artículo 51, la expresión : “el Fiscal General de la Nación o el Vicefiscal quien la presidirá”.

Segundo : Inhibirse de pronunciarse sobre la expresión “el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia o su delegado” contenida en el artículo 51 del Decreto 261 de 2000.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General